

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion GB/JA! (Catherine Weber/Franziska Schnyder, GB) vom 29. Juni 2006: 10 Jahre städtische Ombudsstelle: Ein städtisches Leitbild für kundInnenfreundliche Verwaltungsführung (06.000181)

In der Stadtratssitzung vom 1. März 2007 wurde das folgende Postulat Fraktion GB/JA! erheblich erklärt:

Im zehnten Tätigkeitsbericht führt der städtische Ombudsmann u.v.a. aus, dass es in der Stadtverwaltung Bern an einem „Kodex für gute Verwaltungspraxis“ fehlt, bzw. dass ein solcher Kodex durchaus hilfreich sein könnte – sowohl für die Mitarbeitenden der Verwaltung als auch für die zahlreichen Kundinnen und Kunden des städtischen Service public.

Der Ombudsmann skizziert in seinem Tätigkeitsbericht erste Vorstellungen dazu, wie der Kodex des europäischen Bürgerbeauftragten (www.euro-ombudsman.eu.int) an die Stadtverwaltung Bern angepasst werden könnte und worum es im Grunde geht. Namentlich fehlt eine einheitliche Praxis, wonach alle Bürgerinnen und Bürger innert einer bestimmten Frist von beispielsweise zwei Wochen in jedem Fall eine Antwort auf ihre schriftlichen Anfragen bekommen, sei es auch nur in Form einer Eingangsbestätigung. Erfahrungen mit Mitarbeitenden der Stadtverwaltung zeigen, dass diesbezüglich eine sehr unterschiedliche Praxis herrscht.

Mit der Ausarbeitung eines städtischen Leitbildes/Kodexes für gute Verwaltungspraxis kann ein einheitlicheres Vorgehen bei mündlichen und schriftlichen Anfragen initiiert werden, was von den Bürgerinnen und Bürgern sicherlich sehr geschätzt würde und den Mitarbeitenden klare Handlungsvorgaben aufzeigt.

Wir bitten daher den Gemeinderat für die gesamte Stadtverwaltung Bern sowie für die ausgelagerten Betriebe, insbesondere ewb und Stadtbauten einen „Kodex für gute Verwaltungspraxis“ auf der Basis der oben zitierten europäischen Unterlagen und unter Beizug der städtischen Ombudsstelle auszuarbeiten, einzuführen und in geeigneter Weise zu veröffentlichen.

Bern, 29. Juni 2006

Postulat Fraktion GB/JA! (Catherine Weber/Franziska Schnyder, GB), Hasim Sancar, Natalie Imboden, Myriam Duc, Urs Frieden, Stefanie Arnold, Anne Wegmüller, Karin Gasser, Daniele Jenni

Bericht des Gemeinderats

1. Ausgangslage

Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis, den das Postulat erwähnt, bezieht sich auf Artikel 41 und Artikel 43 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Artikel 41 der Charta formuliert das Recht auf eine gute Verwaltung, Artikel 43 das Recht einer jeden natürlichen oder juristischen Person, den Bürgerbeauftragten der Union im Falle von Missständen bei der Tätigkeit der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft für eine Beurteilung anfragen zu dürfen. Der Kodex enthält allgemeine,

behördenverbindliche Bestimmungen bspw. zur Rechtmässigkeit des Handelns (Art. 4), zur Nichtdiskriminierung und Verhältnismässigkeit (Art. 5 und 6), zur fristgerechten Behandlung von Beschwerden (Art. 14 und Art. 17) etc. Artikel 14 des Kodex hält fest, dass jedes an ein Organ der Verwaltung der europäischen Union gerichtete Schreiben bzw. jede ihm übermittelte Beschwerde „innerhalb einer Frist von zwei Wochen“ eine Empfangsbestätigung erhält, „es sei denn, dass innerhalb dieser Frist eine inhaltlich fundierte Antwort übermittelt werden kann“. Diese Auflagen gelten nur in Fällen, in welchen der Tatbestand des Missbrauchs nicht erfüllt wird. Artikel 17 hält fest, dass „über jedes Ersuchen bzw. jede Beschwerde an das Organ innerhalb einer angemessenen Frist, unverzüglich und auf keinen Fall später als zwei Monate nach dem Datum des Eingangs entschieden wird“. Zudem sollte bei komplexen Ersuchen, die eine Entscheidung im angegebenen Zeitraum wenig wahrscheinlich machen, die Verfasserin, der Verfasser über eine realistische Frist „so rasch wie möglich“ informiert werden.

2. Bestehende Grundlagen der Dienstleistungsorientierung in der Stadtverwaltung und den ausgelagerten Betrieben

Ein Kodex für gute Verwaltungspraxis bzw. – wie es im Postulat gefordert wird – für eine kundinnen- und kundenfreundliche Verwaltung kommt besonders in jenen Geschäftsbereichen der öffentlichen Verwaltung zum Tragen, die häufig stattfindende und enge Kundinnen- und Kundenkontakte aufweisen. Jedoch ist beim Begriff der Kundin, des Kunden Vorsicht geboten, da er eigentlich eine Situation suggeriert, in der mehrere Leistungserbringer um die „Kundin“, den „Kunden“ werben müssen – sei dies durch die angebotenen Produkte oder durch besonders kundinnen- oder kundenfreundliches Verhalten. Beides trifft für die öffentliche Verwaltung in der Regel nicht zu. Der Begriff ist jedoch dann sinnvoll, wenn er die Dienstleistungsperspektive der Verwaltung gegenüber den jeweiligen Adressaten hervorheben will.

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Verordnung betreffend die Information der Öffentlichkeit über städtische Belange (Informationsverordnung; InfV) formuliert auf der Grundlage des Gesetzes über die Information der Bevölkerung des Kantons Bern (Informationsgesetz, IG) und der Verordnung über die Information der Bevölkerung (Informationsverordnung; IV) die Grundsätze und das Verfahren zur Information der Bevölkerung über die Tätigkeit der Behörden; so namentlich den Grundsatz der Transparenz, das Recht auf Information und auf Einsicht in Akten. Artikel 16 des Informationsgesetzes hält fest, dass die Behörden über alle Tätigkeiten von allgemeinem Interesse, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, informieren. „Die Information erfolgt den Umständen entsprechend rasch, umfassend, sachgerecht und klar.“ Eine Konkretisierung der Abläufe und Fristen fehlt an dieser Stelle. Artikel 30 der Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) wiederholt dieses Recht auf Information. Artikel 7 Informationsverordnung der Stadt Bern regelt die Zuständigkeiten bei formlosen Anfragen und formuliert bezüglich Fristen der Grundsatz, dass Anfragen, die „bei einer unzuständigen Dienststelle eingelangt sind“, „unverzüglich an die zuständige Dienststelle weiterzuleiten“ sei (Art. 7 Abs. 2). Zudem sollen die Direktion und der Informationsdienst in Geschäften von besonderer Tragweite vor der Auskunftserteilung über die Anfrage „umgehend“ orientiert werden (Art. 7 Abs. 3). Allgemeine, konkrete Fristen werden auch in der städtischen Informationsverordnung nicht genannt.

2.2 Grundlagen in der Stadtverwaltung

Der Behandlung beispielsweise von Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern wird eine hohe Bedeutung zugemessen. Dass die Dienstleistungsorientierung der Stadtverwaltung grundsätzlich gut ist, zeigt auch die Einwohnerinnen- und Einwohnerbefragung: Seit Jahren werden die Dienstleistungen der Stadtverwaltung von rund 90% der Befragten als gut bis sehr gut beurteilt.

Wie die Postulantinnen und Postulanten richtigerweise festhalten, fehlt zurzeit in der städtischen Verwaltung eine einheitliche und gegenüber den Anspruchsgruppen klar kommunizierte Grundlage für eine kundinnen- und kundenorientierte Ausrichtung der Verwaltungsführung. Jedoch bestehen in fast allen Direktionen Formen eines Qualitätsmanagements. Diese sind den jeweils spezifischen Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden bzw. der Bürgerinnen und Bürger angepasst und in der Verwaltung eingeführt worden.

Zudem wurde mit der Verwaltungsreform der Neuen Stadtverwaltung Bern (NSB) die Grundidee des New Public Management übernommen, so dass die Verwaltungstätigkeit öffentlicher Stellen konsequent auf die Bedürfnisse der „Kundschaft“ und weniger auf Arbeitsgänge und einzelne Aufgaben ausgerichtet wird. Weiter hatte die Schaffung der Ombudsstelle mit dem Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Bern (Ombudsreglement, OSR) des Jahrs 1994 zum Ziel, die Gemeindeaufsicht sicherzustellen, Beanstandungen der Öffentlichkeit zu prüfen und dadurch auch die Qualität behördlicher Tätigkeit zu sichern.

Die heute in verschiedenen Direktionen eingeführten Grundsätze zur Qualitätssicherung gehen teilweise weiter als der europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis, da sie nicht nur die Beziehungen zur Öffentlichkeit regeln, sondern darüber hinaus als ganzheitliches Führungs- und Qualitätssicherungssystem entwickelt worden sind. So hat beispielsweise die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie im Bereich der Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF) in einem längeren Prozess eine Qualitätsstrategie nach den Grundsätzen der European Foundation for Quality Management (EFQM) ausgearbeitet und umgesetzt. Im Mittelpunkt der Strategie steht der Kundinnen- und Kundennutzen. Das Tiefbauamt der Stadt Bern hat bereits nach seiner Reorganisation im November 2000 ein Qualitätsmanagement eingeführt. Es fand zu diesem Zeitpunkt eine Neuorientierung von einer Fachbereichorganisation zu einer Prozessorganisation statt und in die Neuausrichtung flossen auch Grundsätze zu Marketing und Kommunikation ein. Die Zertifizierung durch die Internationale Organisation für Normung (ISO) wurde im August 2005 aus Kostengründen, und weil auf eine jährliche externe Überprüfung verzichtet werden kann, gekündigt. Heute ist das Qualitätsmanagement in den Prozessen verankert und wird laufend optimiert. Eine nächste Überarbeitung wird voraussichtlich im März 2008 abgeschlossen sein. Dabei geht es um eine weitere Verbesserung der externen Kommunikation.

2.3 Grundlagen in den ausgelagerten städtischen Betrieben

Beim ausgegliederten städtischen Betrieb BERNMOBIL sind die Grundsätze für die Kundenorientierung und Kundenzufriedenheit auf der obersten Führungs- und Strategieebene angesiedelt. Das Credo „Wir machen Bern mobil“ enthält zentrale Leitsätze, die in der strategischen Ausrichtung ihren Niederschlag gefunden haben. BERNMOBIL betont seine Verantwortung gegenüber allen Anspruchsgruppen/Stake holders, nicht nur den Kundinnen und Kunden. Das ganze Unternehmen ist heute von der Schweizeri-

schen Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme (SQS) mit der ISO 9001 und 14001 zertifiziert. BERNMOBIL orientiert sich am Modell der European Foundation for Quality Management (EFQM) für Business Excellence. Die strategischen Ziele werden in klare und verbindliche Leistungsziele übersetzt, deren Erreichung regelmässig auf jeder Stufe geprüft wird. Die Kundenzufriedenheit war, laut Untersuchungen von BERNMOBIL, auch im Jahr 2006 hoch und verglichen mit dem Vorjahr weiter gestiegen.

Bereits seit einiger Zeit verfügt Energie Wasser Bern (ewb) über ein strukturiertes und gut ausgebautes Beschwerdemanagement mit klar definierten Prozessen. Zudem verfügt ewb über Qualitätssicherungsinstrumente in der internen Kommunikation. Auch in der Mitarbeiterzeitung „DIALOG“ werden immer wieder Themen der Kundenorientierung aufgegriffen. Diese Zeitung hat beim Grand Prix 2007 "Goldene Feder" (durchgeführt durch den Schweizerischen Verband für interne Kommunikation) den vierten Rang erreicht, noch vor Mitbewerbern wie "Die Post", CKW-Gruppe, ATEL und Ringier. Schliesslich finden regelmässige Schulungen zur externen Kommunikation statt, in denen die Kundenorientierung einen sehr hohen Stellenwert genießt. Zu guter Letzt hat sich der Verwaltungsrat im Jahr 2007 mit dem Erlass der neuen Organisationsverordnung auch auf oberster Ebene ein modernes Leitbild gegeben (z.B. Verpflichtung zur Corporate Governance u.ä.). Mit dem Projekt zur Einführung eines strukturierten Qualitätsmanagements arbeitet ewb weiter daran, sämtliche relevante Prozesse zu definieren mit dem Ziel, Zertifizierungen zu erlangen, soweit diese für ewb einen Nutzen bringen.

Die Stadtbauten Bern verfügen über kein Leitbild, in dem die Kundenorientierung des Betriebs näher definiert wird. Das Leitbild aus dem Jahr 2001 hält einzelne Grundsätze zur Zusammenarbeit mit den Kundinnen und Kunden fest und auch in der vom Gemeinderat am 28. Januar 2004 beschlossenen Eigentümerinnenstrategie sind allgemeine Aussagen enthalten wie bspw. der Grundsatz zur periodischen Ermittlung der Kundenzufriedenheit. Als wichtigste Leistungsbezügerin der Stadtbauten gilt die Stadt Bern.

Diese kursorische Analyse der verschiedenen Grundlagen der Dienstleistungsorientierung ergibt, dass diejenigen ausgelagerten Betriebe, die sich in einem stark dynamischen Geschäftsumfeld bewegen, im Allgemeinen eine weit fortgeschrittene Kundenorientierung aufweisen. Diese Orientierung wird auch aktiv gegen aussen kommuniziert. Der Gemeinderat vertritt folglich die Ansicht, dass bei diesen ausgelagerten Betrieben keine weiteren Massnahmen seitens der Politik nötig sind.

Gleichzeitig scheint es sinnvoll, die in der Stadtverwaltung bereits eingeführten und bewährten Qualitätssicherungssysteme in den einzelnen Direktionen in der jetzigen Form weiterzuführen und nicht unter ein konzeptionelles Dach zu zwingen.

Was jedoch die allgemeinen Informations- und Kommunikationsgrundlagen bei Anliegen und Beschwerden in der städtischen Verwaltung und den Stadtbauten Bern betrifft, ist der Gemeinderat der Ansicht, dass das Vorhandensein eines gemeinsamen, verbindlichen und der Öffentlichkeit zugänglichen Leitbilds zu begrüssen wäre. In diesem Leitbild sollen insbesondere die Verfahren und Fristen bei Anfragen und Beschwerden klar geregelt sein.

3. Erarbeitung eines Leitbilds

Auf der Grundlage des Europäischen Kodexes für gute Verwaltungspraxis soll ein behördenverbindliches Leitbild für eine kundinnen- und kundenfreundliche Verwaltung formuliert werden. Der Gemeinderat hat dazu eine interdirektionale Arbeitsgruppe eingesetzt und beauftragt, ein solches Leitbild auszuarbeiten. Dabei werden insbesondere folgende Themenkreise geprüft: Der Kundenkontakt, die Informations- und Kommunikationstätigkeit und die Einhaltung von Fristen zur Beantwortung und Behandlung von Anfragen und Beschwerden. Ebenfalls geprüft wird, in welcher Form das Leitbild zu publizieren ist.

Die Umsetzung dieses Leitbilds für eine kundinnen- und kundenfreundliche Verwaltung in das tägliche Verwaltungshandeln stellt eine zentrale Herausforderung dar. Dabei handelt es sich um einen laufend zu überprüfenden Prozess, der nicht allein von oben deklariert bzw. aufgezwungen werden kann, sondern von den Vorgesetzten vorgelebt und von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mitgetragen werden muss. Deshalb ist es von Bedeutung, dass die im Leitbild festgehaltenen Grundsätze in die Führungsgrundsätze der Stadt Bern eingebaut werden. Zusätzlich soll das Leitbild für eine kundinnen- und kundenfreundliche Verwaltung in den Unterlagen bei Neuanstellungen enthalten sein und den neu eintretenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von den Vorgesetzten dargelegt werden.

Bern, 5. März 2008

Der Gemeinderat